

Asia: VN/10384/2019

Valtionavustustoiminnan sanasto

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Valtionavustustoiminnan sanastoa valmistelevalle käsitelylle tavoitteena on ollut selkeyttä, määrittelyä ja yhden-mukaistaa valtionavustuksiin liittyvät yhteiset käsitteet ja antaa niille termisuositukset. Työskentelyn tavoitteena on myös, että käsitteistö ja sen sisällön olemassaolo tunnetaan, käsitteistö heijastelee riittävästi toimijoiden käsityksiä ja että toimijat voivat sitoutua käsitteistöön ja sen käyttöön valtionavustustoiminnassa.

Käsitteet on määritelty luonnoksessa selkeästi ja käsittekaaviot ovat tärkeitä kokonaisuuden hahmottamiseksi. Määritelmät ja rakenteen kuvaus ovat hallinnolle arvokkaita työvälineitä. Käsitteiden määritelmät vastaavat valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä.

Suomen metsäkeskus toimii valtionapuviranomaisena kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa (34/2015) säädettyjen tukien osalta. Kyseiset tuet ovat valtionavustuksia ja niihin sovelletaan valtionavustuslakia sen 13 §:n 3 ja 4 momenttia lukuun ottamatta. Kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain sisältöä ei sanastoluonnoksessa ole kaikilta osin huomioitu. Sanastotyössä on luonnollisesti pyrittävä tiivyyteen ja selkeyteen; erityissäädösten vakiintuneet käsitesisällöt pitäisi kuitenkin samalla pystyä ottamaan huomioon. Ainakaan ei ole perusteltua poiketa vakiintuneiden juridisten käsitteiden sisällöstä.

Sanastoluonnokseen sisältyvistä käsitteiden määritelmistä metsäkeskus lausuu seuraavaa (sivunumerot viittaavat luonnoksen sivunumeroihin).

Valtionavustus (s. 24)

Sanastoluonnoksessa ehdotetun valtionavustuksen määritelmän mukaan valtionavustuksia voidaan myöntää joko vain yhteisölle, vain yksityishenkilölle tai sekä yhteisölle että yksityishenkilölle. Sama avustuksen saajien rajausta toistuu myöhemmin ainakin yleisavustuksen, erityisavustuksen ja investointiavustuksen (s. 26-28) määritelmien kohdalla.

Valtionavustuksen saajiin eivät valtionavustuksen määritelmän perusteella sisältyisi esimerkiksi säätiöt eivätkä luonnollisten henkilöiden muodostamat jakamattomat kuolinpesät ja yhteenliittymät, jotka voivat kuitenkin tietyin edellytyksin olla kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa tarkoitettuja tuensaajia. Yhteenliittymänä voidaan pitää esimerkiksi verotusyhtymää, joka on perustettu kiinteistön käyttöä ja hallintaa varten.

Tässä yhteydessä on myös hyvä huomata, että valtionavustuslaissa ei rajata valtionavustuksen hakijoiden ja saajien oikeudellista muotoa sanastoluonnoksessa mainittuihin yhteisöihin ja yksityishenkilöihin.

Valtionavustusharkinta (s. 43)

Sanastoluonnoksessa valtionavustusharkinnan määritellään olevan toimintaa, jossa valtionavustusharkintaa tai muu toimivaltainen toimija valmistelee vireille tullutta valtionavustusasiaa sen ratkaisemista varten. Valtionavustusharkinta näyttäisi tarkoittavan sellaista asian selvittämistä, josta säädetään hallintolain (434/2003) 6 luvussa. Asian selvittämiseksi tehtäviin toimenpiteisiin voi sisältyä harkintaa tietyissä asioissa, mutta asian selvittämistä ja mahdollisesti myös tehtävän ratkaisun muuta valmistelua koskevana yleiskäsitteenä valtionavustusharkinta vaikuttaa erikoiselta.

Toimija (s. 53)

Toimija on sanastoluonnoksen määritelmän mukaan keskinäisessä toiminnassa mukana oleva aktiivinen osallinen, joka voidaan yksilöidä. Toimijat ovat yleensä oikeussubjekteja (luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä). Käsite-kaaviosta (s. 59) käy ilmi, että toimijoita voivat olla valtionavustuksen hakijat, saajat ja siirronsaajat sekä valtionavustusharkintaa ja niissä eri tehtäviä hoitavat henkilöt.

Kestävän metsätalouden määräaikaissa rahoituslaissa toimijasta säädetään lain 8 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tuella rahoitettavat työt voidaan teettää ulkopuolisella toimijalla.

Toimijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia palveluntarjoajia, jotka suunnittelevat ja toteuttavat töitä ja toimenpiteitä, joiden tekemiseen tukea voidaan myöntää. Metsäalan toimijasta säädetään myös Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (419/2011) 2 §:n 6 kohdassa, jonka perusteluissa (HE 261/2010 vp.) metsäalan toimijoilla todetaan tarkoitettavan mm. metsänhoitoyhdistyksiä, metsäyhtiöitä ja metsäpalveluyrittäjiä.

Toimijoilla on ts. yksityismetsätalouden tukien yhteydessä tarkoitettu vakiintuneesti metsätalouden toimenpiteitä suunnittelevia ja toteuttavia palveluntarjoajia, jotka voivat myös toimia yksityismetsätalouden tukia hakevien maanomistajien asiamiehinä ja avustajina. Toimijat voivat olla sanastoluonnoksessa tarkoitettuja valtionavustuksen siirron saajia suunnitellessaan ja toteuttaessaan sellaisia töitä, joiden kustannuksiin yksityisille maanomistajille voidaan myöntää kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain mukaista tukea.

Valtionavustuksen hakija ja valtionavustuksen saaja (s. 54-55)

Määritelmäluonnokseen sisältyvän huomautuksen mukaan valtionavustuksen hakijoina ja saajina voi olla useita tahoja, jotka hakevat tai saavat avustusta yhteishankkeeseen. Kaikille tehdään omat valtionavustuspäätökset, ja avustus voidaan myöntää vain joillekin haki-joille.

Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 8 §:n 3 momentin mukaan:

Yhteishankkeena pidetään hanketta, joka toteutetaan vähintään kahden sellaisen eri kiinteistön alueella, jotka eivät kuulu samoille maanomistajille, jos kummankin kiinteistön maanomistajilla on oikeus tässä laissa tarkoitettuun tukeen. Yhteishankkeena pidetään myös yhden yhteismetsän toteuttamaa hanketta.

Tuensaajia voivat olla yhteishankkeeseen osallistuvat kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 4 §:ssä tarkoitetut yksityiset maanomistajat. Tuen määrä on asetuksella säädettävä prosenttiosuus yhteishankkeen hyväksyttävistä, kohtuullisista kokonaiskustannuksista. Tuki yhteishankkeelle myönnetään yhdellä päätöksellä, ei yksittäisille tuensaajille tehtävillä erillisillä päätöksillä, kuten sanastoluonnoksessa kuvataan. Tuen perusteena olevien kustannusten jakautuminen yhteishankkeen osakkaiden kesken perustuu hankkeen toteuttajan ja osakkaiden välisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin.

Valtionavustuksen siirron saaja (s. 55)

Sanastoluonnoksen määritelmän mukaan valtionavustuksen siirron saaja on toimija, jonka toiminnan tai hankkeen rahoittamiseen valtionavustuksen saaja siirtää edelleen valtionavustusta esim. yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella.

Yksityismetsätalouden tukien kohdalla on tyypillistä, että tuettavia töitä ja toimenpiteitä suunnittelevat palveluntarjoajat, jotka samalla toimivat tukea haettaessa hakijoiden asiamiehinä tai avustajina. Usein tuensaaja myös oh-jaa tuen maksettavaksi palveluntarjoajalle. Sanastoluonnoksen perusteella tällainen palveluntarjoaja olisi ilmeisesti valtionavustuksen siirron saaja.

Valtioavustuksen maksatusta koskeva asia (s. 61) ja valtionavustuksen maksatusta koskeva päätös (s. 67)

Määritelmään liittyvän huomautuksen mukaan Valtionavustuksen maksatusta koskevan päätöksen tekee aina valtionapuviranomainen tai muu toimivaltainen toimija. Valtionavustuksen maksatusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan tarvitse käsitellä erikseen, jos valtionavustus maksetaan suoraan valtionavustuspäätöksen tai valtionavustus-sopimuksen perusteella.

Valtionavustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, tehdäänkö valtionavustuksen maksatuksesta erillinen hallintopäätös silloin, kun kysymys ei ole maksatuksen keskeyttämisestä tai keskeyttämisen jälkeen tehtävästä maksatuksen jatkamisesta tai lopettamisesta koskevasta päätöksestä. Tästä syystä kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 30 §:ssä säädetään nimenomaisesti tuen maksamista (tuen lopullista määrää) koskevan erillisen hallintopäätöksen tekemisestä silloin, kun toimenpiteiden toteuttamiseen myönnetty tuki määräytyy toteutuneiden kustannusten perusteella ja kun määrältään kiinteää tukea ei maksettaessa poiketaan alkuperäisestä päätöksestä tai metsäkeskukselle toimitetusta toteutusilmoituksesta.

Tässä tapauksessa valtionavustuksen maksatusta koskevan päätöksen tekeminen perustuu erityislakiin. Valtion-avustuslain perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, tulisiko nimenomainen tuen maksatusta koskeva päätös tehdä.

Valtionavustuksen muutosta koskeva asia (s. 64) ja valtionavustuksen muutosta koskeva päätös (s. 68)

Sanastoluonnokseen sisältyvän määritelmän mukaan valtionavustuksen muutosta koskeva asia tulee vireille valtionavustuksen saajan aloitteesta. Haettu muutos valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen voi liittyä esimerkiksi valtionavusteisen toiminnan toteutuksen aikatauluun tai projektisuunnitelmaan, henkilövaihdokseen, kustannusarvioon tai rahoitussuunnitelmaan. Valtionavustuksen myöntäjä voi valtionavustuksen muutoshakemuksen perusteella esimerkiksi

muuttaa hyväksytyä talousarviota tai suunnitelmaa. Valtionavustuksen muutosta koskeva asia voi johtaa joko valtionavustuksen muutosta koskevan päätöksen tai alkuperäistä asiaa koskevan uuden valtionavustuspäätöksen tai valtionavustussopimuksen tekemiseen.

Valtionavustuslaissa ei ole myöntämispäätöksen muuttamista koskevia säännöksiä ja tästä syystä jää jossain määrin epäselväksi, onko ja millä perusteilla alkuperäisen päätöksen muuttaminen mahdollista. Oikeusvoimaisen päätöksen jälkikäteinen muuttaminen mahdollisesti vaatisi laissa säädettyä perustetta siinäkin tapauksessa, että asia tulee vireille avustuksen saajan aloitteesta.

Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 30 §:ssä säädetään muutosten hyväksymisestä hankkeen aikana sekä tuen lopullista määrää koskevan päätöksen yhteydessä. Muutokset voivat lainkohdan perusteella koskea työ- ja tarvikemäärien ja kustannusten ylityksiä. Lain 29a §:ssä säädetään toimenpiteiden toteuttamiselle myönnettävästä lisäajasta ja sen myöntämisen edellytyksistä. Muunlaiset muutokset eivät kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain perusteella näyttäisi olevan mahdollisia.

Uitamo Janne
Suomen metsäkeskus